金融监管协同机制的法律构造

陈　洁

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘　要: 金融监管协同机制以防范化解金融风险为目标,强化部门间监管协同、央地监管协同、地方监管协同以及监管机构与其他机关之间的协作配合,形成综合性、系统化的金融风险治理框架。准确界定金融监管协同的牵头机构和配合机构,是设置监管协同义务、明确监管协同内容的前提和基础。建立健全金融监管协同机制,需要建立金融风险监测、预警和信息共享的常态化机制,综合利用"五大监管"提升金融监管协同性,借助金融司法补充金融监管的治理效能,明确中央金融监管机构、央地金融监管机构、地方金融监管机构之间的责任划分。当前,应当加强金融监管立法协同,设置统一协调的监管标准,充分释放地方金融监管效能,强化执法司法机制协调衔接,从而实现防范化解金融风险的制度目标。

关键词: 金融监管; 监管协同; 金融司法; 系统性风险; 金融基本法

中图分类号: D922. 28　　**文献标识码**: A　　**文章编号**: 1000-5919(2026) 03-0121-12

强化金融监管协同,形成整治金融乱象、规范金融秩序的治理合力,是维护金融稳定与金融安全的重要举措。建立常态化、规范化的金融监管协同机制,是防范化解金融风险、推动金融高质量发展的必然选择,而厘清金融监管协同机制的法律构造是进行立法建构的基本前提。正在制定的金融法和金融稳定法作为我国金融领域的基本法律,有必要确立金融监管协同机制的规范框架,明确金融协同监管的牵头机构和配合机构,合理配置各类监管机构的权限范围,妥善设定监管协同内容和行为标准,形成协调有序、治理有效的金融监管协同体系,有效提升防范化解金融风险的监管能力和治理能力。

一、金融监管协同机制的建构基础

国际货币基金组织的研究报告认为,保持并提高监管能力和监管有效性是金融监管体制改革的首要目标。能够进行综合全面监管且不存在监管空白,是实现金融监管有效性的必备要素。① 我国金融业经过长期发展,"形成了多样化的金融机构体系、复杂的产品结构体系、信息化的交易体系、更加开放的金融市场,特别是综合经营趋势明显。这对现行的分业监管体制带来重大挑战"②。分业监管模式以金融机构为中心分配监管职责,面对交叉性金融活动和全能型金融控股公司不断增多的现实,分业监管模式无法进行跨行业、跨部门的综合监管,导致监管重叠或监管空白并为监管套利提供滋生空间。③ 对此,加快建立符合现代金融特点的统筹协调监管机制是防范化解系统性金融风险的重要举措。

收稿日期: 2025-06-15

作者简介: 陈洁,中国社会科学院法学研究所研究员。

基金项目: 国家社科基金社科学术社团主题学术活动"公众公司的制度机理与立法范式研究"(23STA020) 。

① Richard K Abrams & Michael W. Taylor, *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*, IMF Working Paper WP/00/213, pp. 5—8 (2000).

② 习近平:《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议〉的说明》,《人民日报》2015 年 11 月 4 日第 2 版。

③ 参见邓建鹏、李铖瑜:《我国金融稳定法治建设的困境与改进之策》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版) 》2024 年第 2 期,第 59 页。

(一) 金融监管协同机制的功能优势

"法律的不完备性"理论认为,立法者基于有限的预见性所制定的法律规范不能准确概括所有可能的违法行为并规定相应的制裁措施,在法律不完备的情况下,引入监管机构进行主动式执法可以改进法律实施效果。① 客观而言,传统法律未能充分认识到金融市场的内生性、系统性风险,并且坚持形式主义的立场,难以"穿透"法律形式而直接规制实质违法者,亦无法基于个别法律关系的违法性而直接规制类似法律关系的其他主体及交易行为,不具有防控金融风险传导的能力。② 因此,尽快建立适应我国金融发展现状的监管协同机制,以减少信息不对称所导致的监管成本,提高金融执法效率,有效防范和化解金融风险,③既具正当性,更具紧迫性。

首先,建立和完善金融监管协同机制是适应我国金融领域分业监管现状,依法将所有金融活动纳入监管的应然选择。"依法将所有金融活动纳入监管"强调金融监管必须实现对各类金融机构和金融业务的全覆盖。实现金融监管的有效性"关键在于金融监管部门和行业主管部门要明确责任,加强协作配合。在市场准入、审慎监管、行为监管等各个环节,都要严格执法,实现金融监管横向到边、纵向到底。"④作为金融监管体制的重要构成,金融监管协同机制是在尊重我国金融分业监管现实格局的基础上,通过不同行业监管机构的协作配合,依法将跨市场跨行业金融活动纳入监管范围,及时发现并沟通协调金融违法行为处置,避免出现监管空白所滋生的监管套利、监管重叠导致的职责不清等问题,提高跨市场跨行业统筹应对能力。

其次,建立和完善金融监管协同机制是有效防范、化解和处置金融风险,维护金融稳定和金融安全的关键举措。对金融风险的防范、化解和处置,能够促进经济高质量发展、维护社会和谐稳定,并以此实现经济与社会的综合平衡。⑤ 金融监管协同性不足致使其无法应对金融风险跨界传导。事实上,金融风险具有外溢性和传导性,在金融风险发生后临时组织协同应对机制难以及时治理金融风险,而常态化的金融监管协同机制则可事前整合金融监管权力并予以统筹协调,实现监管机构职权的让渡和共享,赋予特定监管机构更大的监管权限,提升监管协同体系整体的风险治理能力。⑥

最后,建立和完善金融监管协同机制是促进宏观审慎监管与微观审慎监管相协调的有力抓手。微观审慎监管侧重于防范单个金融机构的个体性风险,以保护金融消费者为最终目标。宏观审慎监管着眼于防范整个金融体系的系统性风险,以避免金融危机造成宏观经济损失为最终目标。⑦ 微观审慎监管具有监管空白、顺周期性等重大缺陷,无法注意到金融系统在经济景气时积累的风险,并且只关注具体金融机构的合规与审慎经营,既未设置事后补救措施,也未区分不同规模的金融机构对市场产生的冲击力,难以有效防范化解系统性风险。⑧ 为此,《金融稳定法(草案)》(以下称"二次审议稿")第 17 条第 1 款要求中国人民银行会同国务院有关部门建立覆盖主要金融机构、金融市场、金融基础设施和金融

① 许成钢:《法律、执法与金融监管——介绍"法律的不完备性"理论》,《经济社会体制比较》2001 年第 5 期,第 7—8 页。

② 钱弘道、刘静:《金融司法监管化:形成、争议与未来》,《社会科学战线》2022 年第 1 期,第 183 页。

③ 李晗:《法经济学视野下的金融监管法正义性分析》,《法制与社会发展》2006 年第 5 期,第 121 页。

④ 《坚定不移走中国特色金融发展之路 推动我国金融高质量发展》,《人民日报》2024 年 1 月 17 日第 1 版。

⑤ 肖京:《中国金融稳定立法的底层逻辑与路径选择》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 2 期,第 159 页。

⑥ 参见郑丁灏:《防范系统性风险下中国现代金融监管的协同症结及法治补正》,《现代经济探讨》2023 年第 9 期,第 114 页。

⑦ 参见熊婉婷:《宏观审慎与微观审慎协调的国际经验及启示》,《国际经济评论》2021 年第 5 期,第 38 页。

⑧ 参见刘丹冰:《新发展视角下统一"金融监管法"的制定》,《法律科学(西北政法大学学报)》2022 年第 1 期,第 182—183 页。

活动的宏观审慎政策框架,监测评估金融业整体风险状况,防范系统性金融风险。综合利用宏观审慎监管与微观审慎监管,能够实现系统性风险与个体性风险的综合治理,显著提升金融监管质效。

(二) 金融监管协同机制的体系构成

当前,我国系统建构金融监管协同机制面临的首要障碍是法律依据不足,通过政策性文件和地方性立法宣示的金融监管协同机制,难以有效约束或督促金融监管机构主动参与金融协同治理。从市场监管实践考察,虽然金融业务日益呈现混业经营趋势,但各类金融业务规则仍由各行业的监管机构主导制定,监管规则的碎片化、重复性问题仍然存在。① 在分业立法体制下,各行业的监管机构仅能针对各自监管范围内的金融机构分别立法,无权为其他行业金融机构及其金融业务设置监管规则,跨市场跨行业监管也就欠缺切实可行的法律依据。因此,金融监管协同机制的实质确立,必须通过基本法律建立金融监管协同的规范框架,在明确各类监管机构职权范围的基础上加强协作配合,建立协同治理金融风险和乱象的常态化机制,破除分业立法所导致的监管规则交叉重叠、监管空白等问题,打破单一的机构监管模式,加强综合监管,提升金融监管的协同性和有效性。

在体系层面,金融监管协同机制既包括金融监管机构之间出于共同的监管目标,相互配合、协调一致地对金融机构以及金融活动的其他参与者进行监督管理,②也包括其他国家机关与金融监管机构协同治理金融风险和乱象。根本而言,金融监管协同机制是以加强和完善金融监管为中心,注重强化中央金融监管机构、央地金融监管机构、地方金融监管机构以及金融监管机构与其他国家机关之间的协作配合,以建立起综合性、系统化的金融风险治理框架。从具体内容来看,金融监管协同可划分为内部协同与外部协同两类,前者又可分为中央金融监管部门之间的协同(部门间监管协同) 、中央和地方监管机构之间的协同(央地监管协同) 、地方金融监管机构之间的协同(地方监管协同) ,后者是指金融监管机构与其他国家机关尤其是司法机关的协作配合。部门间监管协同涉及国务院金融监管部门之间的协作配合,央地监管协同重在妥善配置中央和地方金融监管机构的监管权限,地方监管协同须关注中央金融管理部门地方派出机构与地方政府之间的协作关系。现行立法对于金融监管协同机制的规定主要涉及部门间监管协同、央地监管协同以及外部协同,对于地方监管协同事项尚未作出具体规定。我国在制定金融领域基本法时,应重视金融监管协同机制的系统建构,厘清金融监管协同机制的法律构造,明确金融监管协同的牵头机构与配合机构,妥善设置金融监管协同的具体内容,合理划定各参与机构的职责分工,确立金融风险协同治理的规范框架,形成治理合力整治金融风险和乱象,以实现预设的制度目标。

二、金融监管协同机制的主体界定

金融风险治理是长期性、系统性工程,必须利用多元力量形成治理合力,才能筑牢防范化解金融风险的制度“防火墙”。在坚持“党管金融”的基本原则下,合理界定金融监管协同机制的牵头机构和配合机构,是确保金融监管协同有序的关键。

(一) 党对金融监管工作的集中统一领导

我国金融领域已经形成中央金融委员会(以下简称中央金融委) 、中央金融工作委员会(简称中央金融工委) 集中统一领导,中国人民银行、国家金融监管总局、中国证监会等行政监管部门具体负责的金融监管格局。在我国的治理实践中,党和政府体系并非独立运行,而是在党的集中统一领导下,形成统筹协同的党政结构。③ 经由党对政府体系的有机融入与统筹协同而形成的党政结构,呈现为立体网

---

① 参见陈洁:《我国金融法的立法逻辑与体系生成》,《北京大学学报(哲学社会科学版) 》2025 年第 2 期,第 160 页。

② 参见罗嘉、李连友:《基于协同学的金融监管协同度研究》,《财贸经济》2009 年第 3 期,第 16 页。

③ 许少珊:《党政联合发文备案审查的实务困境及完善机制》,《决策与信息》2021 第 3 期,第 41 页。

格结构的组织形态:党组织处于领导和决策地位,政府组织处于实施和执行地位;党组织以执政领导权为支撑,全面融入政府体系。① 在中央金融委的统筹协调下,中央和地方各级各类金融监管机构协作配合,共同致力于实现防范化解金融风险的监管目标。中央金融委负责金融稳定和发展的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实,研究审议金融领域重大政策、重大问题等;国家金融监管总局、中国人民银行、证监会等监管机构承担具体的监管职责。中央金融工作会议强调,完善党领导金融工作的体制机制,必须发挥好中央金融委的统筹协调作用,切实加强金融系统党的建设。地方党委金融委员会和金融工委的工作重心要放在加强机构党的建设、防范处置风险、做好地方金融机构日常监管,落实属地责任。

党的领导是中国特色金融发展之路最本质的特征,是我国金融发展最大的政治优势、制度优势。加强党中央对金融工作的集中统一领导,是做好金融工作的根本保证。党对金融工作的集中统一领导深刻影响金融市场法律建构,这种影响既包括金融立法须将党的意志转化为国家意志,也包括在金融法律治理的各个环节均要坚持党的集中统一领导。② 构建金融监管协同机制必须始终坚持和加强党中央对金融工作的集中统一领导,发挥中央金融委的议事协调作用,确保金融监管协同工作沿着中国特色金融发展之路前进。为此,《金融稳定法(草案)》明确将坚持"党对金融工作的集中统一领导"作为立法基本原则加以规定。中央金融委作为金融监管领域最高层级的议事协调机构,有必要在基本法律层面明确其法律地位与具体职权,以确保中央金融委的议事协调职能能够有效履行。③

(二)金融监管协同机制中的内部参与机构

金融监管协同机制是以提升金融监管质效为目的,以强化行政监管为中心,从金融监管体系内部与外部共同施策,形成多元协同的治理合力,防范和化解金融风险。在目前的金融分业监管格局下,监管机构系以金融机构所在行业划分各自的监管权限范围。在中央金融委的统筹协调下,中国人民银行负责组织实施好货币政策,维护金融市场整体稳定,金融监管总局和中国证监会致力于协同形成全覆盖、无死角的金融监管格局。④ 总体来看,金融监管协同机制的构建,须以明确监管责任的主要承担者为前提,由承担主要责任的监管机构牵头推进协同监管工作,避免参与主体之间职责不清、推诿塞责,推动建立责任清晰、高效顺畅的金融监管协同体系。

首先,部门间监管协同应当由行业主管部门牵头推动金融监管协同工作。机构监管、行为监管、功能监管的监管对象界定方式不同,金融机构及其开展的金融业务可能由不同机构进行监管,此时如何界定监管协同工作的牵头机构并非易事。实践中的惯常做法是,法律法规有规定的,监管机关按照规定承担监管责任;法律法规没有明确规定的,按照"谁审批、谁监管,谁主管、谁监管"的原则落实监管责任。金融监管总局牵头建立监管责任归属认领机制和兜底监管机制,对于明确监管责任主体具有重要的实践意义。⑤ 在全面落实"五大监管"的强监管严监管背景下,我国金融基本法律有必要将"谁审批、谁监管,谁主管、谁监管"的金融监管责任确定方式予以法定化,明确由承担监管主责的行业主管部门作为牵头机构,其他相关的监管机构应当予以配合。

其次,央地监管协同要明确央地金融监管权的配置方案,由中央金融监管机构牵头推动监管协同。《金融稳定法(草案)》明确了省级人民政府的监管范围为辖区内的金融活动,但对于地方金融组织风险的防范、化解和处置,则授权国务院另行规定。中国人民银行负责起草的《地方金融监督管理条例(草

---

① 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019 年第 9 期,第 10—11 页。

② 黄韬:《"党管金融"的法治内涵》,《交大法学》2024 年第 4 期,第 63 页。

③ 郑丁灏:《防范系统性风险下中国现代金融监管的协同症结及法治补正》,《现代经济探讨》2023 年第 9 期,第 115 页。

④ 中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于金融工作论述摘编》,北京:中央文献出版社 2024 年版,第 31 页。

⑤ 国家金融监督管理总局党委理论学习中心组:《坚持把防控风险作为金融工作的永恒主题——学习〈习近平关于金融工作论述摘编〉》,《人民日报》2024 年 4 月 19 日第 10 版。

案征求意见稿) 》明确国务院金融监督管理部门负责制定地方金融组织的监督管理规则,省级人民政府履行对地方金融组织的监督管理和风险处置属地责任。据此,中央和地方金融监管权限的划分是,中央金融监管机构对跨区域金融活动进行监管;地方监管机构对辖区内的金融活动进行监管。中央与地方应在金融监督管理、风险处置、信息共享和金融消费者权益保护等方面加强协作,省级人民政府建立地方政府金融工作议事协调机制,负责地方金融风险防范处置。央地协作机制与地方协调机制应当加强协调,形成合力。

最后,地方监管协同以中央金融监管机构地方派出机构牵头推动监管协同。《党和国家机构改革方案》提出“建立以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融监管体制,统筹优化中央金融管理部门地方派出机构设置和力量配备。地方政府设立的金融监管机构专司监管职责,不再加挂金融工作局、金融办公室等牌子”。目前,大多数地方均已组建由同级地方党委金融委、金融工委和金融管理局合署办公的“三位一体”管理模式,初步明确了地方金融监管的归口指导部门,央地协同监管的新格局基本形成。① 既然地方金融监管体制的主导机构是中央金融管理部门地方派出机构,那么地方金融监管协同也应以中央金融管理部门地方派出机构牵头推进,同时,地方政府也要履行属地责任予以配合,从而提高防范、化解和处置金融风险的质效。

(三) 金融监管协同机制中的外部参与机构

现代金融风险具有复杂性、多变性,只有综合运用多元主体参与的组合机制,才能实现对金融风险的有效治理。② 当前,日益膨胀的行政执法需求与有限的监管资源之间的紧张关系,制约了行政处罚威慑功能的发挥。监管实践中,金融市场的复杂状况导致执法需求与监管资源之间的紧张关系愈加凸显,执法需要大量的资源投入,通过严厉的执法彻底消灭金融违法乱象并不现实。尤其是随着金融活动的综合性、复杂性增强,跨市场跨行业金融业务难以通过单一的行政监管机制进行有效规制,只有加强金融监管机构与其他国家机关的协作配合,形成治理金融风险和乱象的监管合力,才能有效防范化解金融风险。为此,《金融稳定法(草案) 》第 8 条第 2 款要求金融监管部门加强与监察机关、审计机关、司法机关在信息通报、线索移送、案件查办等方面的协作配合,协同推进维护金融稳定与惩治金融腐败。

参与金融监管协同的各类国家机关中,监察机关、审计机关、国家安全机关等仍是利用行政权参与协同监管工作,这些机构只是配合金融监管机构规制金融违法活动,在协同机制中具有明显的从属性。而司法机关运用司法权参与金融风险治理,与行政权的行使逻辑截然不同。从性质上来看,行政权的行使具有主动性,更注重权力结果的实质性,行政机关致力于追求和实现行政监管的实质目标。司法权的行使具有被动性,更注重权力过程的形式性,即便最终结果偏离实质目标,只要相应判断是遵循法定标准和程序作出的,就认为判断结果具有合法性。③ 本文在探讨金融监管机构与其他国家机关的协同机制时,主要着眼于监管机构与司法机关的协同监管机制,不再讨论监管机构与其他机关的协作问题。

在金融风险治理领域,行政监管机构与司法机关具有防范和化解金融风险的共同目标,有必要共同合作以降低市场风险积累的概率,合理配置监管资源并有效管理金融市场风险。④ 随着金融领域风险逐步显现与金融案件增多,金融司法诉讼逐渐成为金融机构与金融投资者维护自身权益的主要途径,我

---

① 参见张晓燕、李佳玉、李武:《央地双层金融监管协同治理研究——党的二十届三中全会关于国家治理能力提升背景下的金融监管协同水平评价》,《金融经济学研究》2025 年第 4 期,第 143—144 页。

② 靳文辉:《金融风险的协同治理及法治实现》,《法学家》2021 年第 4 期,第 34—35 页。

③ 参见孙笑侠:《司法权的本质是判断权——司法权与行政权的十大区别》,《法学》1998 年第 8 期,第 34—35 页。

④ 参见宋辉:《金融司法的金融监管功能及其权力界限》,《大连理工大学学报(社会科学版) 》2022 年第 2 期,第 102 页。

国在金融司法领域也呈现出以设立金融审判庭为代表的专业化趋势。① 值得注意的是,实践中出现的金融司法监管化现象,即金融监管政策涌入司法领域,通过授权性立法的解释和公序良俗价值的兜底,司法机关事实上将行政规章纳入合同效力裁判准据。② 究其原因,司法机关在专业性问题的应对能力、时间维度的政策判断能力以及违法行为的威慑力度等方面面临诸多困境,而金融监管机构通过制定规章以及其他规范性文件,能够利用专业性、及时性和针对性的方式防范化解金融纠纷。③ 由此,金融监管与金融司法的互动更多是司法权主动尊重金融监管规则,而金融监管机关主动介入司法专业领域或权力体系的现象较为罕见。④

三、金融监管协同机制的内容设置

鉴于可以纳入监管范围的金融活动均属于金融协同监管范畴,各类监管机构应当协作建立风险监测、预防和信息共享机制,综合利用“五大监管”方式实现对金融风险和乱象的协作共治,并利用金融司法机制补充金融监管效能。

(一) 金融监管机构的协同范围

党的二十大报告强调,深化金融体制改革,加强和完善现代金融监管,强化金融稳定保障体系,依法将各类金融活动全部纳入监管,守住不发生系统性风险底线。据此,凡是需要进行监管的金融活动,原则上均可纳入金融监管机构的协同范围。

正规金融与非正规金融均应纳入金融监管协同机制的规制范围。我国金融行业采取特许经营制度,只有依法经过金融监管机构核准取得相应金融牌照,才能从事许可范围内的金融业务。在机构监管模式主导的金融市场中,监管机构通常仅对持有金融牌照的金融机构进行监管,非法金融机构以及非法金融活动通常没有明确的对口监管机构,就可能落入监管空白地带。有观点认为,我国金融市场结构长期处于正规金融与非正规金融并存的状态,非正规金融的合约执行并不依靠行政监管机制,应当纳入监管范围的金融活动应当限定为“经营性金融活动”,在此基础上构建全面监管法律体系。⑤ 但是,我国长期以来对“无照驾驶”的金融机构予以坚决取缔,禁止一般工商登记企业从事或变相从事特定金融业务,严格规范金融市场交易行为。无论是持牌金融机构开展的正规金融活动还是非持牌金融机构开展的非正规金融活动,均属于金融监管机构的监管范围,必要时应当由多个监管机构进行协同治理。

新兴金融领域是金融协同监管的重点所在。随着金融市场的快速发展,新业态、新业务、新主体不断出现,如果游离于监管之外“野蛮生长”,极易滋生风险,形成隐患,这就要求金融立法与时俱进,研究新业态、新业务、新主体,提升金融立法的包容性和匹配性,消除监管空白和盲区,消除非法展业空间,坚持在市场化法治化轨道上推进金融创新发展。数字货币、人工智能以及其他金融市场新兴领域的金融活动应当全部纳入监管,加强动态监测,严防衍生业务风险。健全适应数字化时代的金融监管体系,增强数字化监管能力和金融消费者保护能力。对监管机构不明确、监管边界模糊、监管责任存在争议的新型金融业态,与之相关的行业监管机构或行为监管机构都要主动履职、密切配合,防止出现监管空白。

---

① 参见李建军、范志昊:《金融法治建设如何支持实体经济——基于长期债务融资的视角》,《中国工业经济》2024 年第 12 期,第 81 页。

② 参见张阳:《金融司法监管化的边界约束》,《清华法学》2023 年第 2 期,第 128—131 页。

③ 参见钱玉文、郭江雪:《金融监管规章在民商事裁判中的适用研究》,《上海财经大学学报》2024 年第 6 期,第 138 页。

④ 参见鲁篱:《论金融司法与金融监管协同治理机制》,《中国法学》2021 年第 2 期,第 196 页。

⑤ 岳彩申:《金融活动全部纳入监管的立法路径》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2024 年第 2 期,第 146—147 页。

(二) 风险监测预警和信息共享的常态化机制

强化金融监管协同,重点在于建立风险监测、预警和信息共享的协作机制。金融业务的跨领域、跨行业特征显著,金融风险传导的广度和深度增强,监测、预警机制必须能够系统识别金融风险信息,多元化的监管机构协作配合成为必要。参与机构的多元构成只是便利风险信息的收集和聚合,还须建立信息共享机制以保证参与机构之间能否及时分享信息。① 当前,金融监管机构在信息共享方面存在障碍,监管信息的碎片化导致难以形成全面完整的监管网络,且各部门的监管标准和要求不统一,加之缺乏充分沟通,降低了监管的协调性和整体效能。② 加强风险监测预警和早期干预机制必须从以下方面着手推进: 一是建立监测和识别风险的事前预防机制,综合利用大数据、人工智能等新兴金融科技加强信息互联互通,加强风险源头治理,提高金融风险的监测和防范能力,及时发现并化解处置金融风险,将金融违法乱象遏制在萌芽状态。二是建立监管信息共享机制,加强金融基础设施的统筹监管,推进金融业综合统计和监管信息共享,建立统一的国家金融基础数据库,解决数据标准不统一、信息归集和使用难等问题,明确信息共享的范围、方式、程序、时限、频次和保密要求等。中央和地方监管机构应当及时互相通报发现的金融风险隐患,发现可能影响金融稳定的事件、情形的,应当及时采取控制措施并向国务院报告。

(三) “五大监管”协调配合的协作共治方式

强化金融监管体系内部协同,必须以全面加强金融监管为导向,增强监管方式的协同运用,综合利用机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管等多元化监管方式,消除监管空白和监管盲区,以科学的监管框架促进提升风险防控水平。③ 机构监管是按照金融机构类型来划分不同监管部门的监管对象,金融监管部门对金融机构的市场准入、持续的稳健经营、风险管控和风险处置、市场退出进行监管。④ 随着金融混业经营的范围逐步扩大,跨行业、跨部门开展的金融业务活动日渐增多,传统的机构监管模式导致不同行业金融机构开展的同类业务处于不同的监管环境下,势必产生监管套利和监管空白的问题。功能监管是不区分金融机构类型,对性质相同的金融业务由同一监管部门按照相同规则进行统一监管。行为监管是监管机构从机构行为、投资行为、交易行为和监管行为等多个角度对市场行为进行全方位综合治理与监管,其目标旨在纠正金融机构的机会主义行为、防止欺诈和不公正交易、保护金融消费者利益。功能监管和行为监管能够更好地适应金融体系变化,弥补监管真空,避免重复和交叉监管,减少监管套利机会。⑤ 穿透式监管通过揭示市场风险,促使投资者充分知悉并防范市场风险,其功能不在于消除市场风险,而在于提升市场透明度,帮助投资者合理判断金融商品的投资风险,约束市场参与者的行为,增进金融市场的有效监管。⑥ 持续监管强调保持监管政策的稳定性和连续性,确保金融市场和金融机构的预期具有确定性,提高监管质效。通过综合利用“五大监管”方式,金融监管机构得以对金融风险和乱象进行综合监管,增强监测、识别以及治理金融风险的能力。

(四) 金融司法对金融监管效能的补充

金融司法是补充金融监管效能、防范化解金融风险的重要力量,合理界定监管机关与司法机关各自发挥治理功能的场域,是建立金融监管外部协同机制的关键环节。我国金融法律体系呈现多维度、多层

---

① 靳文辉:《金融风险预警的法制逻辑》,《法学》2020 年第 11 期,第 60 页。

② 李小荣、毕云霄:《全面加强和完善金融监管》,《中国社会科学报》2024 年 12 月 10 日第 A04 版。

③ 国家金融监督管理总局党委理论学习中心组:《坚持把防控风险作为金融工作的永恒主题——学习〈习近平关于金融工作论述摘编〉》,《人民日报》2024 年 4 月 19 日第 10 版。

④ 参见许多奇:《互联网金融风险的社会特性与监管创新》,《法学研究》2018 年第 5 期,第 33 页。

⑤ 《金融监管四要》,《中国金融》2017 年第 15 期“卷首语”,第 1 页。

⑥ 参见郑彧:《“穿透式监管”的适用与限制: 金融工具、系统性风险与监管边界》,《商业经济与管理》2024 年第 4 期,第 97 页。

次的特点,除了行政监管机制外,对于金融债权保护、违法行为惩治还设置了民事责任机制这种市场化、法治化的处理方案。① 司法裁判相较于行政监管措施的确定性更高,有助于形成更加稳定的行为预期。司法裁判可对所有当事人的利益施以整体性调整,消除机构监管仅能约束持牌金融机构、非金融机构实质逃脱监管范围的弊端,更有利于遏制金融风险的传导和扩散,形成贯通式的金融风险防控体系。② 实践中,各地金融司法与金融监管的协同机制主要存在两类模式:第一类是建立职能协同统一、运行贯通的一体化实体工作平台,如福建省厦门市两级法院打造的厦门金融司法协同中心。第二类是法院与金融监管机构、行业协会等签订协议、搭建渠道,如上海金融法院牵头建立公安、检察、审判、监管、自律管理"五位一体"的协同体系。③ 无论采用何种建构模式,政府部门提供相应的场地、经费和人员保障均是不可或缺的因素。金融监管机构与司法机关需要加强执法司法协作、完善行刑双向衔接机制、建立新型、重大金融犯罪案件联合挂牌督办制度,在司法裁判中适当引入金融监管规章作为认定行为合法性的依据,形成金融司法与金融监管的协同共治体系,进而实现规制金融违法违规行为与包容金融创新的双重目的。④

四、金融监管协同机制的权责配置

金融监管协同机制的有序运行需要合理划定监管机构的职权范围,尽可能避免监管重叠和监管空白,明确监管协同责任主体,确保将各类金融活动全部纳入监管。

(一)金融监管机构的横向权责配置

一是中央金融监管机构的职权划分。目前国务院金融管理部门的监管权限界定较为明确,各部门各司其职、协作配合,共同服务于防范化解金融风险的监管目标。在中央金融委集中统一领导下,国家金融监督管理总局统一负责除证券业之外的金融业监管,统筹负责金融消费者权益保护,加强风险管理和防范处置,依法查处违法违规行为;中国人民银行专注货币政策和宏观审慎监管;中国证监会则负责资本市场监管。但是,按照行业划分各监管机构的监管范围,一方面导致持牌金融机构开展的跨市场跨行业金融活动出现多头监管或者监管空白,另一方面导致非持牌金融机构开展的非法金融活动欠缺明确的监管主体,对非法金融活动处置责任不清、互相推诿。对此,可以参照《"十四五"市场监管现代化规划》的有关规定,确立跨市场跨行业金融活动的监管分工:一是法律法规对金融监管机构的职权范围作出明确规定的,依照其规定。二是对监管机构不明确、监管边界模糊、监管责任存在争议的新型金融业态,与之相关的行业监管机构或行为监管机构都要主动履职、密切配合,防止出现监管空白;要按照领域归口、业务相近原则和新型金融业态的主要行为特征,会同有关方面及时对其研判定性、明确监管职责。对金融风险处置分工有争议的,中央金融委要及时协调,明确责任主体。

二是地方金融监管机构的责任协调。地方金融监管协同涉及地方金融监管机构之间的协作配合。所谓地方金融监管机构,是指县级及以上地方人民政府设立的地方金融监督管理局(金融工作办公室)或者承担相应监督管理职责的政府有关部门。目前,地方金融监管体制以中央金融管理部门地方派出机构为主,地方政府也需履行属地监管责任,并负责建立地方政府金融工作议事协调机制。那么,中央金融管理部门地方派出机构的监管责任与地方政府的属地监管责任如何协调? 中央金融工作会议指

---

① 参见李曙光:《论金融风险处置的司法机制》,《法律适用》2024 年第 12 期,第 6—7 页。

② 参见赵尧:《金融司法监管化的逻辑审视》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2020 年第 5 期,第 75 页。

③ 广东省佛山市中级人民法院课题组、广东省佛山市顺德区人民法院课题组:《关于金融审判与金融监管协同的实践检视及完善建议》,《中国审判》2025 年第 8 期,第 99 页。

④ 参见郭金良:《金融司法与监管的协同:穿透式审判中的挑战与回应》,《当代法学》2024 年第 5 期,第 126—128 页。

出,“在中央与地方金融监管权的配置上,要坚持以中央金融管理部门地方派出机构为主的地方金融管理体制,严格执行中央统一的金融管理规则,接受中央金融管理部门的指导和监督”。根据中央金融工作会议精神,地方金融监管机构的工作重心在于加强地方机构党的建设、防范处置风险、做好地方金融机构日常监管,特别是要承担属地风险处置和维稳责任。中央金融管理部门地方派出机构则负责贯彻落实中央统一的金融管理规则。对于跨区域监管协作,地方金融委对涉及跨区域监管协作的事项进行统筹协调,国务院金融管理部门及其派出机构应予以配合,地方政府应加强跨区域监管协作和信息共享,共同打击跨区域违法违规金融活动。

(二) 金融监管机构的纵向权责配置

金融监管机构的纵向权责配置主要涉及央地金融监管机构的监管权配置。根据不同性质金融业务的重要程度、影响范围等因素的考量,国家通过法律、法规和政策文件将不同类型的金融监管事项分别交由中央金融监管机构、省级人民政府指定的金融监管机构负责,但目前中央与地方、地方与地方以及地方不同金融监管部门之间的协同性缺失,存在权责不对等、权力界限模糊等问题。① 地方金融机构接受中央金融监管机构监管,但国有金融资本管理、党建、纪检监察等职权均在地方党委政府,中央金融监管机构派出机构和地方政府在高管任免、风险处置中难以协调的情况时有发生。央地金融监管机构之间协同性不足的成因较为复杂,必须统筹协调、分类施策。

首先,监管目标存在偏差。中央金融监管机构重在防范系统性金融风险,地方金融监管机构重在防范区域性金融风险,但地方政府基于区域金融资源差异、金融产业发展实际等因素,往往将短期经济发展与财政增长需求置于防范金融风险的目标之前,趋于放松金融监管,忽视乃至规避中央监管政策,以避免对本地区产生“金融抑制”。② 地方金融监管目标的偏离降低了央地金融监管的协同性和有效性。对此,应当调整和剥离地方金融监管机构承担的金融发展、招商引资等职能,避免其既当裁判员又当运动员,确保地方金融监管机构以防范化解区域性金融风险为目标,专心从事金融监管工作。

其次,中央和地方金融监管权限欠缺明确的法律依据。目前,关于央地金融监管权限划分的依据主要是政策性文件和地方金融监管条例,而央地监管权限划分关系到金融监管体系的架构设计,属于法律和行政法规调整事项,不能以地方性立法作为依据。③ 金融监管协同机制属于金融基本制度的组成部分,应当由基本法律加以规定。《立法法》第 11 条第 9 项规定,基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度只能制定法律。金融制度是由金融组织、金融交易、金融监管等内容共同组成的综合性体系,金融监管协同属于金融监管制度的重要组成部分。因此,金融监管协同机制理应由基本法律作出规定,行政规章和地方性立法可以根据立法授权设置具体的实施规则。

最后,中央和地方金融监管机构的监管范围不清。系统性风险与区域性风险并非泾渭分明,地方金融机构规模日益壮大,在金融科技的加持下,地方性金融风险的破坏力和外溢性愈发突显,可能演变为系统性金融风险。而且,地方金融市场的金融产品未必是当地金融机构发行,地方缺乏监管积极性和把握能力,容易产生监管空白。④ 在央地金融监管协同中,要坚持金融事权在中央的基本原则,明确地方负有防范处置金融风险的属地责任,在此基础上明确中央和地方职责分工,统筹金融管理资源,加强基层金融监管力量,强化地方监管责任,健全权责一致、激励约束相容的风险处置责任机制。

(三) 监管机构与司法机关的协同边界

金融监管与金融司法交叉适用的领域主要是金融债权纠纷与金融消费者权益保护。金融监管机关

---

① 参见刘志伟:《地方金融监管协同机制的法律构造》,《现代经济探讨》2017 年第 2 期,第 79 页。

② 参见徐英军、孔小霞:《系统思维下金融监管的多元协同与统合立法》,《河南大学学报(社会科学版)》2025 年第 3 期,第 30 页。

③ 参见杨松:《新金融监管体制下央地监管权关系再审思》,《法学评论》2022 年第 6 期,第 85—86 页。

④ 参见杨松:《新金融监管体制下央地监管权关系再审思》,《法学评论》2022 年第 6 期,第 86 页。

的行政处罚和司法机关的民事制裁均具有威慑阻吓金融违法行为和保护金融消费者的双重功能,但二者功能实现的路径存在明显差异。金融监管重在事前事中防范化解金融风险,金融监管机构可以采取事后制裁措施,但其主要功能在于威慑和阻吓金融机构,防止其他金融机构效仿实施同类行为,从而避免风险传导和外溢,但无法直接对遭受损害的金融消费者进行损害填补。对于金融消费者因非法金融活动遭受的损害,必须通过司法机关作出民事裁决才能予以充分填补。金融司法虽然在保护金融消费者权益方面具有明显优势,却囿于司法的被动性不能主动参与金融违法行为的制裁,加之金融立法通常滞后于金融市场实践,司法机关难以在事前事中阶段参与金融风险防治,而只能在事后阶段根据金融消费者的起诉对其进行救济。

金融监管与金融司法的适用标准也存在明显差异。金融领域的个案纠纷往往会产生溢出效应,对金融市场秩序造成深远影响。在金融风险协同治理的目标导向下,法院趋向于对不符合金融政策规定的金融交易予以否定,从而契合金融治理目标。但是,司法逻辑与监管逻辑存在一定差异,金融协同治理功效的实现须以二者的有效衔接为前提。司法机关通过颁布司法政策、指导性案例与个案裁判中的说理将金融监管政策确立的业务规范加以司法化,①但并非所有金融监管规则均可介入司法裁判,具体应以何种标准进行判断具有高度不确定性,难以形成统一的裁判逻辑。一般认为,金融监管规则包含金融安全、金融市场秩序以及金融风险防范、化解和处分等内容,可以成为司法裁判的价值补充依据,作为认定金融交易是否有效的关键。但金融监管规则介入司法的范围要合理划定,并遵循正当性标准。②

五、金融监管协同机制的完善路径

强化金融监管协同是深化金融监管体制改革、加强和完善现代金融监管的重要举措。金融基本法应当为金融监管协同机制的系统建构和完善提供方向指引和基础依据,充分释放金融监管协同的整体效能,从而实现防范化解金融风险的治理目标。

(一) 加强金融监管立法协同

金融监管协同机制属于金融基本制度的重要组成部分,应当由基本法律加以规定,从而实现金融监管协同的法治化、规范化。金融监管协同机制尚未在我国基本法律层面获得确立,而是由政策性文件、地方性立法所规定,这不仅与《立法法》的规定相违背,而且导致监管机构协作配合的法律依据缺失,难以对监管机构和其他机关形成有效约束。政策性文件和地方性立法规定的金融监管协同规则多属于倡导性、宣示性规定,欠缺完整的法律规范逻辑结构,监管机构怠于履行协同义务导致金融风险未能及时有效识别或者扩散时,并未明确规定其是否应当承担相应责任。金融监管协同规则的非强制性致使协同效果有限,难以整合多元治理力量、提升监管整体效能。因此,我国金融基本法有必要建立金融监管协同的一般性条款,通过立法将金融监管协同机制确立为金融监管制度的组成部分,并为其设置明确的行为模式和法律后果。

以基本法律条款对金融监管协同机制作出顶层设计,能够显著提升金融监管的协同性和有效性。首先,金融监管协同规范条款的效力位阶提高,行政法规以及监管规章均要符合金融监管协同规则,否则会因与其抵触而不发生效力,从而实现立法协同。其次,金融监管协同规范能够确保法律适用的一致性,避免地方立法权行使的个性化而增加金融监管成本,同时基本法律固有的稳定性可以增强金融机构的可预期性。再次,金融监管协同规范能够跨行业跨市场整合监管力量形成治理合力,对金融机构开展的各类金融业务以及非持牌金融机构开展的非法金融活动进行统一综合监管,实现依法将各类金融活

① 鲁篱、庄鸿钦:《穿透式金融审判的理论基石与制度进路》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2025 年第 1 期,第 59—60 页。

② 郭金良:《金融司法与监管的协同:穿透式审判中的挑战与回应》,《当代法学》2024 年第 5 期,第 124 页。

动全部纳入监管的目标。最后,金融监管协同规范能够作为追究监管机构法律责任的依据,通过确立监管机构的协同义务以及违反该义务的法律后果,既能形成事前威慑以督促监管机构积极主动履行协同义务,也能增加金融消费者获得损害填补的可能性。

(二) 设置统一协调的监管标准

金融监管协同机制有效运行的前提是建立统一协调的监管标准。以资产管理业务为例,开展资管业务的金融机构众多,涉及银行、信托、证券、基金、期货、保险等各行业机构,相关产品更是广泛。各行业金融机构对应的监管机构制定了各自的监管标准,规则复杂且要求不一,出现部分业务发展不规范、监管套利、产品多层嵌套、刚性兑付、规避金融监管和宏观调控等问题。为此,国务院金融管理部门联合发布《关于规范金融机构资产管理业务的指导意见》(以下简称《资管新规》) ,按照产品类型统一监管标准,从募集方式和投资性质两个维度对资产管理产品进行分类,分别统一投资范围、杠杆约束、信息披露等要求,最大程度地消除监管套利空间,规范金融机构资产管理业务,有效防控金融风险。《资管新规》的出台,完善了资管行业监管体系,为防范化解金融风险和推动金融更好服务实体经济做出重大贡献。推而广之,各类金融监管机构对于金融业务的实施标准以及金融违法行为的认定标准应当一致,中央金融监管机构应当对地方金融监管工作进行指导和监督,强化监管规则的统一适用性,地方金融监管机构必须贯彻国务院金融监管部门的有关规定,避免利用地方性立法规避金融监管规章的强制性规定。

(三) 释放地方金融监管效能

地方金融监管机构对于防范化解区域性金融风险发挥了重要作用。2012 年至今,各省建立地方金融监管局、地方金融控股集团等地方性金融机构,地方政府享有的金融监管权逐步扩大。① 但是,地方金融监管机构的监管权配置尚无明确的法律依据。《地方金融监督管理条例》(草案征求意见稿) 尝试对央地金融监管权限进行划分,但其至今尚未出台。关于地方金融监管权的配置主要依据政策和行政命令加以确立,地方政府、地方金融监管部门在市场准入、常态化监管以及行政处罚等方面缺少法律依据。我国金融基本法律应当确立地方金融监管机构的法律地位,将其作为我国金融监管体系的重要环节加以规定。而在地方金融监管机构的具体职责配置上,可以通过授权性立法将其交由国务院通过行政法规加以规定,并由金融监管机构制定相应的实施细则,形成金融基本法、行政法规、监管规章共同规范的地方金融监管制度,建立权责清晰、科学合理、监管有效的地方金融监管体制,充分调动地方参与金融风险协同治理。

(四) 强化执法司法的协调衔接

金融监管机构与司法机关应加强信息共享、线索移送、联合调查等方面的协调配合,建立健全行刑衔接机制。根据不同领域监管实际需要,完善案件移送、双向咨询、情况通报、信息共享、检验鉴定结果互认等机制。实践中,考虑到多数金融风险是由于监管不力所导致,司法机关无法主动介入金融风险的化解和处置,只能在司法裁判识别风险后,以会议纪要、司法建议等方式通报金融监管机构完善监管规则等间接方式防范金融风险。考虑到金融风险的防范、化解和处置还是更多地依靠金融监管机构,②金融监管与金融司法的协同治理应坚持以行政监管为主导,侧重事前事中监管,司法机关则侧重事后救济,加强对金融消费者合法权益的保护。

确立金融监管与金融司法的双向协同机制以及违反协同义务的法律责任。法院处理民商事纠纷时,若遭受损害的金融消费者先行向法院提起诉讼,而监管机关尚未对相应的金融违法行为进行查处,司法机关请求监管机构就专业事项进行协助就很有必要。此时,应当赋予司法机关请求监管机构共享信息、协助查证的权利,对于没有正当理由拒绝履行协助义务的监管机构及其主要负责人,应当施加相

① 何德旭、苗文龙:《财政分权、金融分权与宏观经济治理》,《中国社会科学》2021 年第 7 期,第 166—167 页。

② 赵霞:《金融司法监管化: 动因、困境与调适》,《商业经济与管理》2022 年第 5 期,第 74—75 页。

应的行政责任以及民事责任,督促各类治理机构积极协作,形成防治金融风险的合力。

此外,坚持民事责任优先承担原则。实践中,行政处罚决定往往先于民事判决作出,违法行为人缴纳罚没款后,剩余财产难以支付民事赔偿款,导致民事赔偿责任优先原则无法落实。为了落实《证券法》第 220 条规定的民事赔偿责任优先原则,证监会与财政部联合出台《关于证券违法行为人财产优先用于承担民事赔偿责任有关事项的规定》,通过将违法行为人已缴纳的行政罚没款作退库处理,用于承担民事赔偿责任。民事责任不仅可以填补受害人所受损害,还可以有效制裁不法行为人,预防与遏止违法行为的产生。从事前预防的角度来说,民事责任的威慑作用能够督促金融机构审慎经营,违法成本的增加也能够抑制金融机构实施不法行为的动机; 从事后救济的角度来说,损害赔偿金的支付能够填补金融消费者遭受的损害。因此,我国金融基本法律在规定金融监管与金融司法协同机制时,也应重申民事赔偿责任优先原则,规定金融机构同时受到行政处罚和民事制裁时,应当优先承担民事赔偿责任。

结　语

建立和完善金融监管协同机制,是深化金融体制改革、依法将各类金融活动全部纳入监管的必要举措。强化金融监管协同,应在区分部门间监管协同、央地监管协同、地方监管协同以及金融监管与金融司法协同的基础上,针对各类协同机制面临的制度障碍分类施策,调动多元力量形成治理合力,提升监管能力和治理能力,有效防范化解金融风险,提高金融服务实体经济的质效,助力金融强国建设。正在制定的《金融法》作为我国金融领域的基础性、综合性法律,应当高度关注金融监管协同机制的立法建构,明确金融监管协同的法律依据、各级各类监管机构的权限范围以及监管协同的主体责任等事项,以形成全面系统、协调顺畅的金融监管协同体系。

The Legal Framework of Financial Regulatory Coordination Mechanisms

Chen Jie

(*Institute of Law*, *Chinese Academy of Social Sciences*, *Beijing* 100720, *China*)

Abstract: Financial regulatory coordination mechanisms are designed to prevent and mitigate financial risks by strengthening collaboration among regulatory authorities, between central and local agencies, among local regulators, and between regulatory bodies and other relevant agencies. This forms a comprehensive, systematic framework for financial risk governance. The accurate defining of the lead and supporting institutions in regulatory coordination is the prerequisite and foundation for establishing coordination obligations and clarifying coordination contents. The establishment and improvement of the financial regulatory coordination mechanisms require that we should create routine mechanisms for financial risk monitoring, early warning and information sharing; integrate the “Five Major Regulators” to enhance regulatory synergy; leverage financial justice in financial sectors to supplement regulatory and governance effectiveness; and clarify responsibility divisions among central, central-local and local financial regulators. Currently, greater emphasis should be placed on enhancing coordination in financial regulatory legislation, establishing unified and harmonized regulatory standards, fully unleashing the effectiveness of local financial regulation, and strengthening coordination and alignment between administrative enforcement and judicial mechanisms, so as to achieve the institutional objective of preventing and mitigating financial risks.

Key words: financial regulation; regulatory coordination; financial justice; systemic risk; general principles of financial law

(责任编辑　郭昌盛)